



## Économie publique/Public economics

08 | 2001/2

Aspects financiers et fiscaux de l'économie publique locale

---

# Le risque institutionnel dans l'évolution des finances locales

Guy Gilbert et Alain Guengant

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economiepublique/626>

ISSN : 1778-7440

### Éditeur

IDEP - Institut d'économie publique

### Édition imprimée

Date de publication : 15 juillet 2001

ISBN : 2-8041-3635-3

ISSN : 1373-8496

### Référence électronique

Guy Gilbert et Alain Guengant, « Le risque institutionnel dans l'évolution des finances locales », *Économie publique/Public economics* [En ligne], 08 | 2001/2, mis en ligne le 07 décembre 2005, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/economiepublique/626>

---

# économie publique public economics

Revue de l'**Institut d'Économie Publique**

Deux numéros par an

**n° 8** – 2001/2



© De Boeck & Larcier s.a., 2002  
Editions De Boeck Université  
Rue des Minimes 39, B-1000 Bruxelles

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

Imprimé en Belgique

Dépôt légal 2002/0074/241

ISSN 1373-8496  
ISBN 2-8041-3635-3

**économie**publique sur internet : [www.economie-publique.fr](http://www.economie-publique.fr)

© Institut d'économie publique – IDEP

Centre de la Vieille-Charité

2, rue de la Charité – F-13002 Marseille

Tous droits réservés pour tous pays.

Il est interdit, sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, de reproduire (notamment par photocopie) partiellement ou totalement le présent ouvrage, de le stocker dans une banque de données ou de le communiquer au public, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit.

La revue **économie**publique bénéficie du soutien du Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

ISSN 1373-8496



## **Le risque institutionnel dans l'évolution des finances locales**

Guy Gilbert\*

*Professeur, THEMA, Université de Paris X Nanterre*

Alain Guengant

*Directeur de recherche CNRS, CREREG, Université de Rennes I*

### **Introduction**

Les conséquences de la suppression graduelle de la part salariale de la taxe professionnelle, de 1999 à 2003, ne se limitent pas à des moins values futures de ressources pour certaines collectivités territoriales, à des plus values pour d'autres. La réforme modifie aussi sensiblement, à court terme, les conditions de gestion et, à moyen terme, l'avenir de la taxe professionnelle. Un risque de disparition de l'autonomie fiscale des administrations décentralisées apparaît ainsi de plus en plus en réponse à la multiplication des prises en charge des impôts locaux par l'État, non seulement pour la taxe professionnelle mais aussi pour la taxe d'habitation.

La réforme de la taxe professionnelle engagée par la loi de finances pour 1999 a révélé l'existence d'un risque institutionnel majeur en matière de fiscalité locale. La stabilité du cadre financier local a été brutalement rompue. Bien sûr, l'idée de la non-pérennité du système fiscal territorial est depuis longtemps dans les esprits. Mais la prise de conscience que des évolutions de grande ampleur étaient possibles, à courte échéance, a été relativement soudaine. Cette idée est aujourd'hui largement acceptée et c'est presque une banalité que de dire que l'on est désormais « à la croisée des chemins ». La poursuite, voire simplement le maintien d'une réelle décentralisation financière est une question à l'ordre du jour, une vraie question. Personne ne peut dire pour autant quel sera demain le nouveau cadre institutionnel. Or, il

---

\* Guy.Gilbert@sociens.ens-cachan.fr

est nécessaire de se préparer à ce futur incertain, au sens strict du terme, c'est à dire non probabilisable. De ce fait, aucune collectivité de grande importance ne peut plus faire l'économie d'un effort de prospective institutionnelle.

## 1 La montée du risque institutionnel

Comment en est-on arrivé là ? La prise en charge croissante de la fiscalité locale par le budget national ne résulte pas de la seule initiative, plus ou moins machiavélique, du « joueur » dominant, l'État, qui aurait réussi à imposer finalement aux collectivités décentralisées une stratégie politique élaborée de longue date et patiemment mise en œuvre ; stratégie qui aurait visé à la disparition à terme de toute autonomie financière territoriale. L'observation des évolutions passées montre qu'il s'agit plutôt du résultat d'un « jeu » entre deux acteurs, l'État d'une part, les collectivités locales de l'autre, l'un et l'autre disposant de ressources stratégiques ; le jeu ayant été finalement perdu par les collectivités décentralisées.

Les réformes de la fiscalité territoriale proposées depuis les lois de décentralisation se sont toutes révélées être des échecs, qu'elles aient eu pour origine l'État ou les collectivités locales. En matière de taxe professionnelle, la réforme envisagée au milieu des années quatre-vingt, visant à créer une taxe assise sur la valeur ajoutée, a buté sur le refus du Parlement de mettre le poids politique de la réforme sur les épaules des administrations décentralisées. Plus tard, le même refus sanctionnera les tentatives d'élargissement de la circonscription de gestion de la taxe professionnelle (d'où finalement le Rapport du Conseil des Impôts de 1997 et sa proposition de nationalisation de l'impôt). Faute de pouvoir réformer en profondeur la base de la taxe professionnelle et/ou la carte des circonscriptions de prélèvement, l'État a dû et a pu s'engager dans la voie d'une prise en charge croissante du principal impôt local sur les entreprises. Symétriquement dans le cas de la taxe départementale sur le revenu (TDR), le refus est venu de l'État qui n'a pas voulu endosser le poids politique de la réforme proposée par l'Assemblée Nationale, et notamment ses conséquences sociales liées aux transferts de charges afférents.

Face aux résistances opposées à un traitement frontal de « la crise » de la fiscalité locale, la seule façon de répondre à la contestation croissante, émanant notamment des entreprises, a consisté à multiplier les allègements compensés par le budget national. Le dernier avatar, pratiqué à grande échelle, en est la création en 1999 de la dotation de compensation de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle, dont l'ampleur sans précédent a fait prendre conscience du risque institutionnel pesant sur l'avenir de la fiscalité locale. La suppression de la part salariale accentue en effet considérablement

la régression de la capacité de taxation des collectivités territoriales. La perte théorique de bases nettes devrait atteindre plus de 240 milliards de francs et ainsi amplifier très sensiblement la régression déjà engagée par les exonérations antérieures, notamment l'abattement général de 16% de 1987, à l'origine d'une contraction des bases nettes de près de 130 milliards sur un total de l'ordre de 680 milliards de francs. Si la suppression de la part salariale s'inscrit par conséquent dans la continuité des choix passés, la mesure présente une ampleur nettement supérieure aux décisions antérieures. Par conséquent, la régression de la décentralisation financière, non seulement se poursuit, mais s'accélère.

Mais cette stratégie n'est au mieux qu'un remède temporaire, comme le montre le cas de la taxe professionnelle. De l'abattement de 16% de 1987 à la réduction pour embauche et investissement puis au plafonnement à la valeur ajoutée, les mesures se sont succédées, faute de pallier les déficiences de l'impôt. Plus grave, la stratégie porte en elle-même sa perte; elle est, d'une part, explosive au plan budgétaire et oblige, d'autre part, les collectivités locales à alourdir les taux pour compenser l'érosion des bases. La seule issue à cette stratégie de court terme est en définitive laissée à l'État et ne peut être que la disparition de l'impôt.

En outre, en matière de finances locales, des petites réformes à court terme sont souvent à l'origine de bouleversements considérables à moyen ou long terme. De petites causes peuvent ainsi avoir de grands effets. D'une part, la stratégie des allègements, dont l'ampleur paraît souvent mineure au départ, est portée par une dynamique propre et souvent explosive. D'autre part, la solution trouvée par l'État aux déficiences d'un impôt déterminé est très souvent répliquée pour un autre impôt. C'est, par exemple, le cas de la transposition à la taxe d'habitation des solutions expérimentées pour la taxe professionnelle.

Par ailleurs, l'explosion du coût budgétaire des allègements conduit l'État soit à la suppression de l'impôt, soit à des mesures de portée générale garantissant à ce dernier la maîtrise du prélèvement opéré sur son budget par les compensations fiscales locales. C'est le principe du pacte de stabilité, devenu contrat de croissance et de solidarité. Ainsi, l'État, qui n'a pas alourdi la pression fiscale pour financer les allègements d'impôts locaux, a-t-il été conduit à remettre, au moins en partie, ce coût budgétaire à la charge des collectivités, via le dispositif de la mise sous enveloppe normée.

Autre exemple plus ancien, l'instauration d'une « garantie de progression minimale » de la Dotation globale de fonctionnement (DGF), mesure à l'origine temporaire proposée et conçue par le Sénat pour lisser l'impact de la réforme, conduira à geler quinze ans durant le développement de la péréquation financière entre les collectivités locales.

Le « risque institutionnel » croissant pesant sur la fiscalité locale est majoré par la participation française à l'Euroland. Dans le cadre de

l'Euro, la gestion des critères de convergence budgétaire est confiée au gouvernement central qui a la responsabilité, en dernier ressort, des déficits et de la dette des administrations publiques centrale, locales et des organismes de sécurité sociale. La conjonction des besoins de financement de ces trois catégories d'organismes (notamment dans la perspective du financement des dépenses de santé et des retraites) rendra le jeu budgétaire particulièrement sévère, sauf à ce que l'inflation ne vienne déplacer pour un temps ces enjeux stratégiques. Du côté de la dette également, un retournement de conjoncture ne manquera pas de poser la question de la répartition de l'accès à l'emprunt des trois catégories d'acteurs. Enfin, et plus directement encore, la participation de la France à l'Union Européenne posera à terme la question de la place des collectivités locales dans les institutions communautaires et celle du rôle des finances locales dans l'édifice des finances publiques communautaires. Selon quel mécanisme d'ensemble les finances publiques des États membres seront-elles gérées ? Quel principe d'unanimité ou de majorité sera retenu ? La concurrence fiscale sera-t-elle limitée ou au contraire favorisée ? Une péréquation financière européenne verra-t-elle le jour ?

Au total, les finances locales françaises sont bien à la croisée des chemins. La réforme du financement est un des grands rendez-vous budgétaires des années à venir. Non seulement son contenu est incertain mais aussi son occurrence. La « fenêtre de tir » pour une réforme de la fiscalité locale est sans doute très étroite ; les années prochaines seront décisives pour l'avenir de la décentralisation financière. Dans ce contexte institutionnel incertain, la réflexion prospective est donc indispensable. Toutefois, les collectivités y sont-elles préparées ?

## **2 Le scénario de poursuite de la recentralisation fiscale**

Nourri de la dynamique passée des allègements d'impôts locaux depuis près de quinze ans, le premier scénario de poursuite de la recentralisation fiscale repose sur les deux hypothèses. Tout d'abord, aucun accord entre l'État et les collectivités territoriales n'est trouvé sur la réforme de fond de la fiscalité directe locale. Ensuite, le conseil Constitutionnel ne s'oppose pas à la disparition graduelle de l'autonomie fiscale locale. Le caractère progressif de la prise en charge des impôts locaux par l'État masque l'atteinte au principe de libre administration.

En matière de fiscalité, le scénario de poursuite de la recentralisation repose sur les éléments suivants. Les tendances passées se poursuivent. Les crises à répétition des taxes directes locales sont désamorcées grâce à l'accumulation d'allègements de cotisations financés par l'État. La contestation renaissante des entreprises, favo-



risée par la progression rapide de la valeur locative des immobilisations et l'alourdissement des taux, conduit à la disparition de la composante « amortissements des matériels et équipements » dans la base de la taxe professionnelle, puis à l'exemption totale des équipements et des matériels. Il ne subsiste que la composante « immobilisations foncières », qui finit par être incorporée à la taxe foncière sur les propriétés bâties industrielles et commerciales et former ainsi le second pilier de la fiscalité directe locale sur les immobilisations. Le premier repose sur les habitants, le second sur les entreprises. Les taux des deux taxes foncières bâties sont désormais différenciés mais continuent de « co-varier » selon la règle du lien.

La taxe d'habitation bénéficie d'allègements croissants. L'impôt disparaît, tout d'abord au niveau régional, puis ensuite départemental et enfin communal. Le seul degré de liberté fiscale laissé aux collectivités territoriales repose sur la taxe foncière sur les propriétés bâties dans ses deux dimensions « ménages » et « entreprises ». Toutefois, à force de trop solliciter l'impôt et de différer la révision des évaluations cadastrales, dont le vieillissement approche le demi siècle, le dernier pilier de la fiscalité directe locale se lézarde de plus en plus.

En matière de concours de l'État, le principe d'un pacte triennal est reconduit avec un partage entre dotations sous enveloppe et dotations hors enveloppe. La dynamique d'évolution des transferts dépend de l'accumulation des allègements d'impôts pris en charge par le budget national. L'État intervient de façon croissante par des compensations d'exonérations et supprime les dégrèvements. Il en résulte une augmentation continue de l'enveloppe et une diminution corrélative de la dotation hors enveloppe. Les règles d'indexation de l'enveloppe jouent un rôle croissant du fait de la progression du volume des fonds concernés. Elles s'adaptent à la conjoncture macro-économique, se resserrent en période de basse conjoncture et se desserrent en période de reprise. Cependant, les contraintes macro-économiques de gestion des finances publiques (Maastricht) conduisent à réduire en tendance le critère d'indexation. La perte de pouvoir d'achat des dotations sous enveloppe s'accroît.

La dotation globale de fonctionnement (DGF) hérite des compensations d'exonérations de la taxe professionnelle. L'indexation n'est pas révisée mais le volume de la DGF s'accroît en raison du poids des compensations. Le gonflement de la DGF, principale composante de l'enveloppe, accroît l'éviction de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP); cette dernière continuant de servir de variable d'ajustement au sein de l'enveloppe normée. La DCTP disparaît. Une nouvelle variable d'ajustement est retenue (la DGD ?). Les compensations accordées en matière de taxe d'habitation rejoignent la DGF, à l'instar de celles octroyées pour la taxe professionnelle. Confirmant la politique constante de l'État depuis le remplacement de la taxe locale sur le chiffre d'affaires par le versement représentatif de la taxe sur les salaires (VRTS) en 1968, un mécanisme de redistribution est adossé





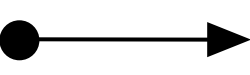

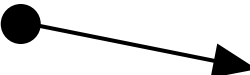
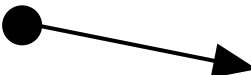






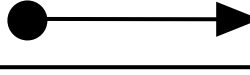
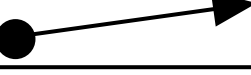
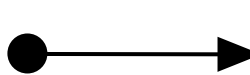

aux compensations fiscales. La dotation hors enveloppe se concentre sur le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA). Au total, le développement de la péréquation est présenté comme la contrepartie de la perte d'autonomie financière des collectivités locales.

Sous l'angle des dépenses, deux sous scénarios sont distingués selon la dynamique de l'investissement local. La différence majeure provient de l'investissement de développement. Dans les deux cas en revanche, l'investissement qui correspond au renouvellement et au maintien en l'état des équipements progresse afin de satisfaire le renforcement des normes environnementales notamment.

Le premier sous-scénario retient l'hypothèse du freinage de la croissance des investissements et d'une maîtrise globale de la dépense. Le freinage de la dépense d'investissement s'applique aux investissements de développement. Le stock d'équipement public local est certes maintenu en l'état et le cas échéant remis aux normes, mais son volume cesse de croître. En conséquence, les charges récurrentes de fonctionnement, dont les effectifs de personnel, sont maîtrisées en volume. Toutefois les salaires continuent de croître sous l'effet de l'alourdissement des charges sociales (CNRACL notamment) et ceci indépendamment de la maîtrise des investissements. Au total, les dépenses de fonctionnement continuent de dériver selon une tendance exogène malgré le freinage des dépenses d'équipement.

Le second sous-scénario retient l'hypothèse de la reprise de l'investissement local de développement. Les collectivités reprennent une politique de croissance de leur stock d'équipements. Les dépenses de fonctionnement s'accroissent sous l'effet des charges induites par l'investissement nouveau; effet qui s'ajoute à celui, exogène, de l'augmentation du coût du travail (effet retraite).

L'évolution de la dette dépend naturellement des scénarios retenus en matière d'investissement. Les taux d'intérêt réels sont supposés retrouver des niveaux faibles. Toutefois les collectivités locales ne peuvent pas profiter à plein du retour d'un effet de levier favorable de la dette en raison de la perte des marges de manœuvre dont elles disposaient auparavant en matière fiscale. Les possibilités de mobilisation locale des ressources dépendent désormais uniquement du foncier bâti et par ailleurs des tarifs des usagers. Les collectivités ne peuvent donc pas mener à terme la politique de désendettement amorcée depuis le début des années quatre-vingt-dix, faute de pouvoir dégager une épargne suffisante. La reprise de l'investissement entraîne la croissance du besoin de financement en partie couvert par l'augmentation du FCTVA, et en partie par l'augmentation de la dette. Mais les possibilités sont limitées dans ce dernier domaine en raison des contraintes imposées par la gestion « maastrichienne » du déficit et de la dette. Dans cette situation, les conditions d'accès des collectivités locales au marché des emprunts pourraient être durcies. Un retour au régime de l'autorisation préalable pour les emprunts est même envisa-

Scénario 1 Poursuite de la centralisation financière	Stratégies de dépense	
	Sous-scénario 1 Croissance de l'investissement de renouvellement Diminution de l'investissement de développement Stagnation endogène des charges récurrentes Augmentation exogène des charges de personnel	Sous-scénario 1 Croissance de l'investissement de renouvellement Croissance de l'investissement de développement Augmentation endogène des charges récurrentes Augmentation exogène des charges de personnel
Fiscalité		
Taxe professionnelle		
Taxe d'habitation		
Taxe foncière bâtie		
Concours de l'État		
Contrat : sous enveloppe		
Contrat : hors enveloppe		
DCTP		
DGF		
FCTVA		
Dette		

geable dans l'hypothèse d'un conflit avec l'État face au partage de la marge d'endettement autorisée.

La dynamique de la dépense de fonctionnement conduit par ailleurs à un relèvement substantiel des taux du foncier bâti. Comme

les bases ne font par ailleurs l'objet d'aucune révision en profondeur des évaluations cadastrales, une crise se développe tant du côté des ménages que de celui des entreprises. Le dernier pilier de la fiscalité locale s'effondre. L'État prend alors en charge le produit du seul impôt local qui subsistait. La centralisation de la ressource fiscale locale est achevée.

### **3 Le scénario de reconquête de la décentralisation fiscale**

Le scénario de reconquête de la décentralisation fiscale suppose qu'un accord soit trouvé entre l'État et les collectivités locales sur une profonde réforme des taxes directes. La réforme porte à la fois sur les assiettes, sur les règles de fixation des taux et sur la carte des circonscriptions fiscales. Le coût politique, considérable, est partagé entre l'État et les collectivités territoriales. Ces dernières acceptent une perte d'autonomie en matière de fixation des taux (par exemple sous la forme d'un « tunnel en taux ») en contrepartie d'un élargissement des bases d'imposition. En matière territoriale, les progrès de l'intercommunalité à fiscalité spécialisée sont spectaculaires. La « consolidation fiscale » des territoires s'accélère. Elle s'accompagne d'un élargissement des compétences. Les communes subsistent en dépit de la montée en puissance de l'intercommunalité mais elles acceptent la réduction de leurs budgets et de leur champ d'activité. Les départements et les régions conservent leurs compétences et leurs financements.

L'adaptation de la fiscalité locale cesse de reposer sur des allègements compensés par le budget national. La rénovation de la décentralisation fiscale s'appuie sur la modernisation des bases d'imposition, avec application du principe de spécialisation par niveau de gestion, et corrélativement sur l'adaptation du mode de fixation des taux. Au niveau communal, la fiscalité foncière est reconstruite sur un impôt annuel acquitté par les propriétaires et assis sur les valeurs vénales déclarées ou observées à partir des transactions de marché. La taxe d'habitation est supprimée. Le marché locatif règle le partage de la taxe foncière sur les propriétés bâties entre les propriétaires bailleurs et les locataires.

Au niveau intercommunal, la taxe professionnelle unique d'agglomération se généralise et est sauvée de la disparition par la création d'une taxe intercommunale assise sur la valeur ajoutée (évaluée au coût des facteurs) au lieu de production. La coordination fiscale entre les deux niveaux est maintenue dans un premier temps au moyen d'un lien juridique de co-variation des taux « ménages » et « entreprises ». Dans un second temps, une réforme institutionnelle décisive parachève « la réforme territoriale à la française » engagée depuis un demi siècle.

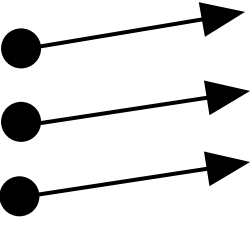
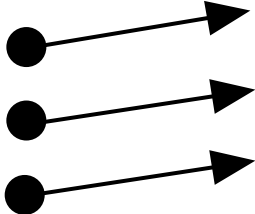
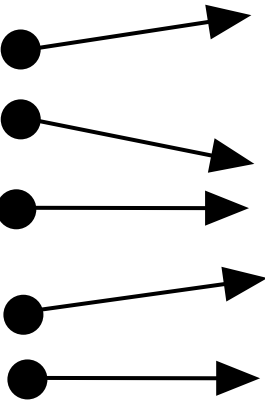
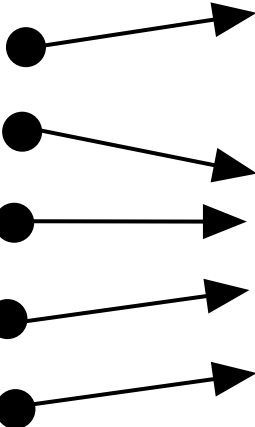

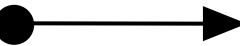
La légitimité démocratique et l'essentiel des compétences locales sont transférées au niveau intercommunal qui se trouve doté d'une assemblée délibérante élue au suffrage universel direct; les conseils municipaux toujours élus au suffrage direct devenant des composantes de l'organisation politique communautaire (à l'instar de la loi PLM). Le plafonnement ainsi que le lien vertical entre les taux sont maintenus pour la taxe professionnelle. L'attelage entre les fiscalités « ménages » et « entreprises » garantit la coordination des stratégies fiscales communales et intercommunale et écarte le spectre de l'inflation fiscale. La péréquation financière entre les collectivités de base s'adapte à ce nouveau contexte communautaire de gestion des budgets locaux.

Au niveau départemental et régional, la réforme adopte également le principe de la spécialisation fiscale. Le département se voit doté d'un impôt local sur le revenu, à base large de type contribution sociale généralisée (CSG), plutôt qu'à base étroite de type impôt sur le revenu (IR). En contrepartie de l'obtention de cette base large, les conseils généraux acceptent l'encadrement des taux au moyen d'un mécanisme de type « tunnel en taux ». Une péréquation financière spécifique est mise en place de façon à corriger les inégalités interdépartementales de revenu. La spécialisation fiscale au niveau régional pose un problème spécifique. Si la base doit être aisément localisable, la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) ne peut pas convenir. Si les taux régionaux doivent pouvoir être modulés, la taxe à la valeur ajoutée (TVA) ne peut pas être utilisée.

Trois solutions sont alors envisagées. Le premier scénario propose la fusion des deux niveaux de collectivités territoriales. La nouvelle organisation hérite d'une taxe départementale sur le revenu renforcée. Dans la deuxième solution, la Région se voit attribuer des ressources venant d'un impôt d'État dont le produit est partagé. Elle n'en maîtrise dans ce cas ni la base ni le taux. La troisième solution consiste à répliquer au niveau départemental et régional le principe de l'attelage; le département héritant d'un impôt sur les habitants, la région d'un impôt sur les entreprises; impôts dont les taux sont liés par la règle classique.

Au total, la rénovation en profondeur de la fiscalité locale repose sur une spécialisation assortie d'une coordination. Les fiscalités sur les ménages et les entreprises sont ainsi liées au niveau communal et intercommunal. Les fiscalités des départements et des régions sont découplées de la fiscalité locale stricto sensu, ce qui permet en outre de résoudre plus aisément le problème éventuel de la suppression d'un niveau de collectivité. Ces collectivités reçoivent des bases larges et leur pouvoir de fixation des taux est amputé soit totalement, soit en partie.

En matière de concours financiers de l'État, la réforme de la fiscalité locale réduit le besoin d'allègements. Les transferts de l'État sont mécaniquement réduits. La réduction de la charge financière pour l'État permet à celui-ci de soumettre les collectivités locales à des condi-

Scénario 2 Reconquête de la décentralisation financière	Stratégies de dépense	
	Sous-scénario 1 Croissance de l'investissement de renouvellement Diminution de l'investissement de développement Stagnation endogène des charges récurrentes Augmentation exogène des charges de personnel	Sous-scénario 1 Croissance de l'investissement de renouvellement Croissance de l'investissement de développement Augmentation endogène des charges récurrentes Augmentation exogène des charges de personnel
Fiscalité  Taxe professionnelle à la valeur ajoutée Taxe d'habitation sur le revenu Taxe foncière bâtie valeur vénale		
Concours de l'État  Contrat : sous enveloppe Contrat : hors enveloppe  DCTP DGF FCTVA		
Dette		

tions moins draconiennes que par le passé dans le cadre de la contractualisation triennale des enveloppes. L'État accepte ainsi une indexation plus généreuse. La DCTP régresse moins vite et sa disparition est évitée.

Le besoin de péréquation financière est mécaniquement réduit par la réduction du nombre de collectivités territoriales. Mais il ne disparaît pas, notamment en raison de l'application de valeurs vénales immobilières, du revenu et surtout du maintien d'une taxation à la production. La péréquation se réalise en partie de façon volontaire au niveau intercommunal, et en partie de façon obligatoire via les dotations de l'État. Les départements et les régions, éventuellement fusionnés, se désengagent de la péréquation communale et intercommunale pour se concentrer sur leurs compétences propres. La pratique des co-financements régresse sans toutefois disparaître totalement.

Les deux sous-scénarios sont identiques à ceux du scénario précédent. La crise ultime des finances locales est évitée. Grâce aux efforts de reconquête de la décentralisation financière, les collectivités se retrouvent plus autonomes et dotées de ressources plus élastiques qui leur permettent soit de réduire leur endettement, soit de mieux maîtriser la croissance de leur dette. Dans les deux cas, le conflit sur la marge d'endettement avec l'État est évité.

## **4 Deux scénarios intermédiaires**

Les deux scénarios précédents décrivent des trajectoires extrêmes. Entre les deux, de multiples chemins sont possibles suivant, d'une part la faculté des pouvoirs territoriaux à défendre leur autonomie fiscale et, d'autre part, la capacité du budget national à poursuivre la prise en charge des impôts locaux. En conséquence, si le premier scénario n'est pas certain, le second ne l'est pas plus. La probabilité d'engager une véritable réforme en profondeur de la fiscalité directe locale apparaît en effet relativement faible. Entre la disparition complète et la reconquête de l'autonomie financière, la trajectoire future de la fiscalité directe locale est donc susceptible d'emprunter de nombreuses voies intermédiaires.

Deux dynamiques de compromis pourraient atténuer la rigueur du scénario de recentralisation pour les collectivités territoriales, sans pour autant déboucher sur une véritable reconquête de la décentralisation fiscale. La première trajectoire, plus proche du scénario de recentralisation, conduit à la nationalisation de l'impôt. La seconde, plus respectueuse de l'alternative décentralisatrice, suppose le maintien de la localisation du prélèvement dans le cadre de circonscriptions fiscales élargies.

Si la disparition de la taxe professionnelle équivaut, via la compensation de l'État, à une nationalisation de la ressource, un autre processus de nationalisation de l'impôt est envisageable à partir du resserrement du « tunnel en taux » au titre de la valeur ajoutée. En effet, la taxe professionnelle est plafonnée au niveau national à 3,5%,

3,8% ou 4% de la valeur ajoutée en fonction du chiffre d'affaires de l'entreprise, tous établissements confondus. En outre, depuis 1999, via la cotisation minimale, le plancher d'imposition a été relevé de 0,35% en 1998 à 1,5% en 2001 de la valeur ajoutée. La référence à la valeur ajoutée s'étend ainsi de plus en plus et accroît parallèlement le rôle de la taxation de l'entreprise au détriment de celle de l'établissement. En conséquence, le caractère local du prélèvement tend à s'estomper et, au contraire, son caractère national à s'amplifier.

Pour les grandes entreprises industrielles multi-établissements, bénéficiaires du plafonnement, et les sociétés commerciales et financières, soumises à la cotisation minimale, la taxe professionnelle n'est plus un impôt local sur le capital mais est déjà devenue un impôt national à la valeur ajoutée. Certes, pour les autres redevables, la nature locale de la taxe demeure. L'influence des disparités territoriales de taux d'imposition sur les choix de localisation continuera donc (éventuellement) de s'exercer, malgré l'effet d'uniformisation provoqué par le relèvement des taux de la cotisation de péréquation. L'impact des inégalités de pression fiscale serait même susceptible de s'amplifier en réponse à la spécialisation du prélèvement sur les seuls investissements. Ainsi, la compétition fiscale par les taux pourrait à la fois disparaître pour les grandes firmes multi-établissements et au contraire s'accroître pour les entreprises ni soumises au plancher, ni bénéficiaires du plafonnement à la valeur ajoutée.

Dans ces conditions, une solution alternative à la disparition pure et simple de la taxe consisterait, outre à abaisser graduellement le seuil de chiffres d'affaires, à resserrer le « tunnel en taux » pour déboucher progressivement sur une taxe professionnelle à la valeur ajoutée pour tous. Cependant, l'extrapolation de la démarche déjà engagée impliquerait de systématiser la taxation des entreprises au détriment des établissements. Le prélèvement deviendrait donc national et non plus local. La réforme conduirait par conséquent à une nouvelle centralisation de la ressource sous la forme, non pas comme précédemment d'un concours de l'État, mais d'une nationalisation intégrale de la taxe professionnelle.

Aux deux scénarios précédents s'oppose un troisième fondé sur le maintien de la localisation de l'impôt. Assez unanimement préférée par une grande majorité d'élus locaux, la préservation du caractère local de la taxe professionnelle, ou du moins de la fraction résiduelle des bases, n'est plus automatiquement garantie depuis la réforme de 1999. Une stratégie purement défensive serait probablement vouée à l'échec. La crispation conservatrice observée par le passé, notamment lors du refus du passage à la valeur ajoutée en 1985, est indirectement à l'origine de la régression ultérieure des bases. Une stratégie offensive s'impose par conséquent. Le seul angle d'attaque possible consiste, semble-t-il, à généraliser la taxe professionnelle unique d'agglomération.

Certes, la contraction de l'assiette, donc du rendement localisé



du prélèvement, réduit sensiblement l'attrait et l'intérêt d'une gestion coopérative intercommunale de l'impôt. L'un des axes majeurs du projet de développement de l'intercommunalité risque ainsi d'être handicapé par la baisse programmée du produit de la taxe. Néanmoins, la mutualisation volontaire pourrait paradoxalement constituer la dernière chance de stopper la régression de l'impôt. L'élargissement de la circonscription fiscale, en limitant sensiblement les disparités de taux d'imposition, devrait en effet atténuer les tensions induites par l'inégale répartition de la taxe, et amplifiées potentiellement par la concentration du prélèvement sur les seuls investissements. La généralisation de la formule du partage coopératif entre communes diminuerait ainsi les raisons, justifiées ou non, de poursuivre l'élimination de la fraction résiduelle de l'impôt. De ce fait, si la suppression de la part salariale réduit *a priori* l'attrait de la taxe professionnelle unique, la réforme accroît paradoxalement l'urgence de l'élargissement du territoire de gestion pour prévenir, à plus ou moins brève échéance, la disparition totale de la fiscalité locale sur les entreprises.

## Bibliographie

- Gilbert, G. (1999), « La taxe professionnelle entre réforme et extinction : mise en perspective de la suppression de la composante salariale », *Revue française de finances publiques*, n°67, 1999, p 57-74.
- Guengant, A., (1999) « La suppression de la composante salariale de la taxe professionnelle », *Revue française de finances publiques*, n°67, 1999, p 81-88.
- Guengant, A., Julla E. (2000) « Gestion prévisionnelle des dotations de l'état », dans *Juris-Classeur des collectivités territoriales*, éditions du Juris-Classeur, Paris, fascicule n°2121
- Guengant, A., Uhaldeborde J-M. (1999) « Économie et finances locales » dans *l'Annuaire des collectivités locales*, G. Marcou (éditeur), Paris, LITEC, p.370-400.

## Résumé

La réforme de la taxe professionnelle engagée en 1999 comme la Loi sur l'intercommunalité de la même année ont rompu la stabilité du cadre des finances locales. Ce dernier est désormais à la croisée des chemins, face à un risque institutionnel majeur. Le « jeu » des finances locales, entre l'État et les collectivités, a cette fois-ci été perdu par ces dernières et pose la question de l'autonomie financière locale. L'article propose deux scénarios prospectifs volontairement contrastés. Le premier suppose que les évolutions actuellement en cours iront à leur terme, mettant sous tension puis contribuant à l'implosion du système fiscal local; les transferts de l'État, contrôlés sur le plan macro économique se substitueront alors aux impôts locaux. L'autonomie fiscale locale disparaîtra tandis que les niveaux de déficit et de dette dépendront de la politique d'investissement des collectivités. Le second scénario analyse les conditions nécessaires à la préservation de l'autonomie fiscale locale, notamment la réforme des impôts locaux. Celle-ci devrait combiner une réforme des bases (le principe de spécialisation fiscale « à la marge ») avec l'encadrement des taux. Une telle issue préserverait le système de transferts qui pourrait être plus efficacement tourné vers la péréquation territoriale.

## Abstract

The recent reforms enacted in 1999 will likely lead to a sound evolution in the system of local finances and in the intergovernmental fiscal relations in France. Nobody can expect the future of these fiscal institutions in the near future. Two sharply contrasted scenarios are provided in the paper which aim at exploring the fiscal consequences of i) the continuation of the present state ii) the reform in depth of local taxation. The first scenario (the most plausible one at date) will lead to the disappearance of the present system of local taxation and that of the intergovernmental fiscal relations, the end of the (large) fiscal autonomy of local governments in France. The second one provides some guidelines for a sound tax reform which will preserve the fiscal autonomy of local governments and the macro economic sustainability of the french local public finances.

## Mots-clés

Finances locales, impôts locaux, prospective financière, fédéralisme fiscal, réforme fiscale, autonomie financière locale.

## Key words

Local public finances, fiscal federalism, France, tax reform, tax autonomy.

**Classification JEL :** H2, H7